

高等教育の無償化政策、その限界と課題は何か —日本版 ICL（所得連動型奨学金）の拡充に向けて—



法政大学経済学部教授 小黒 一正

～要旨～

政府は2018年7月、「経済財政運営と改革の基本方針2018」を閣議決定した。この方針の策定過程で、現政権が力を注いだ看板政策の一つが高等教育の無償化等の「人づくり革命」である。現在のところ、教育無償化等では、消費増税の用途変更を行い、2019年10月の消費税率引き上げに伴う増収分のうち1.7兆円を充てる予定であるが、財源的な限界も明らかとなっている。このような状況の中、高等教育の負担軽減策として、「所得連動返還型奨学金」(ICL)の一種であるオーストラリアの「高等教育拠出金制度」(HECS)等に対する関心も高まっている。その財源として「教育国債」構想も存在するが、現在の財政状況では「教育」を錦の御旗に、これ以上の国債増発は許容できない。むしろ、日本版HECSの推進や所得連動返還型奨学金の拡充にあたっては、受益と負担の一致を可能な限り図る観点から、(独)学生支援機構は現在も、財投の仕組み等を利用して奨学金に必要な資金調達を行っているため、この財投の仕組みを拡充することが考えられる。

1 はじめに

少子高齢化や人口減少、経済のグローバル化が進む中、日本経済が抱えている課題は大きく3つある。第1は財政再建、第2は経済成長、第3は格差是正である。低成長を脱却するためには生産性の向上が必要だが、人口ボリュームも重要であり、少子化対策も重要な政策テーマであるという意見も多い。

このような状況の中、「子育て支援の拡充」「所得再分配の強化」といった政策手段の検討が行われ、様々な政策が打たれてきたが、格差是正や経済成長という視点で本当に重要な政策は何か、次世代の利益も含め、冷静に検討する必要がある。

特に次世代との関係では、少子高齢化や経済のグローバル化などの進展に伴い、近年わが国の経済格差は拡大し、家庭環境によっては子どもの進学を断念せざるを得ないケースも増えてきているとの議論がある。また、教育は人的資本を高める有力な手段であり、このまま格差を放置すれば、将来の潜在的成長力を低下させる可能性があるとの議論もある。

このような視点で新たな政策テーマに加わってきたのが、「教育支援の強化」(特に高等教育への支援強化)である。教育は「国家百年の計」であり、「人的資本」形成の一躍を担う教育は成長の原資であると同時に、格差是正の機能も有する。すなわち、人工知能(AI)やビッグデー

タ・IoTといった第4次産業革命が進み、新たな知識や発想が経済成長の大きな源泉となる中、教育は未来を担う次世代への投資であるが、子どもが置かれた条件の違いを乗り越えて貧困の連鎖を断ち切る鍵でもある。

この意味で「教育支援の強化」も重要な政策テーマであることに異論は少ないはずだが、「子育て支援の拡充」「所得再分配の強化」「教育支援の強化」のうち、格差是正や経済成長という視点で本当に重要な政策は何で、その優先順位はどうあるべきであろうか。政策の妥当性や優先順位のほか、高等教育の社会的収益率や財源なども考慮して判断する必要がある。そこで、以下、順番に検討してみよう。

2 教育支援強化の妥当性

まず、政策の優先順位との関係を含め、「教育支援の強化」の妥当性はどうか。教育は人的資本を高める有力な手段であり、人的資本と所得（経済格差）には一定の関係があるが、その中心にある所得は通常、①生まれた時点に持つ事前的な「遺伝的能力」（「努力」に対する忍耐強さも含む）、②事後的な「人的資本（教育、OJT）」、③制御不能な「運」によって定まると説明するケースが多い。だが、仮に「遺伝的能力」が「人的資本」にも影響を与えているとすると、所得と人的資本の関係は、みかけ上の関係に過ぎない可能性がある。その場合、親子間での「能力」に関する遺伝メカニズムが、格差や経済成長を主に決定する要因となる。

この点につき、例えばOguro et al.(2012)では、世代交代や人的資本形成のある人口内生経済において、遺伝メカニズムを考慮した場合、格差是正や経済成長に貢献する政策は何か、についての分析を行っている。具体的には、均衡財政で税収中立な財政政策の下、①現状維持、②（税

制による）所得再分配の強化、③子ども手当の拡充、④教育支援の強化、といった4つの政策シナリオを想定しつつ、格差や経済成長などが、(1) 親子間の「遺伝的能力」相関が高いケースや、(2) 親子間の「遺伝的能力」相関が低いケースでどう変化するかについてシミュレーション分析を行い、政策効果の違いを検証している。

分析結果のうち(1)の結果は図表1のとおりであるが、分析にあたってOguro et al. (2012)では「効用の格差」や「効用の平均推移」で政策効果を検証している。この理由は、ややテクニカルであるものの、格差や経済成長はみかけ上の指標に過ぎず、本当の効果は、経済学的には各世代の生涯幸福度を示す「効用」の格差やその「効用」の平均推移で把握することが望ましいためである。このような考え方の下、効用の格差とその平均推移で、分析結果をみると、①から④の4つの政策シナリオのうち、効用の格差を概ね是正しその平均推移を高めるのは、親子間の「遺伝的能力」相関にかかわらず、教育支援の強化であることが分かる。他方、所得再分配の強化や子ども手当の拡充は、現状維持シナリオと比較して、むしろ格差拡大や平均推移の低下をもたらす可能性があることも分かる。

これは図表1のとおり、親子間の「遺伝的能力」相関が高いケースをみても簡単に確認できる。縦列の「期」は概ね30年～40年で、横列はその期の世代の「平均効用」と「効用格差」を示す。この図表をみると、シミュレーションを開始した1期を除き、平均効用が最も高く、効用格差が最も低い政策は、教育支援の強化となっている。逆に、所得再分配の強化や子ども手当の拡充は、平均効用を低め、効用格差を拡大しており、その中でも子ども手当の拡充が最も望ましくない結果を導いていることが読み取れよう。

図表 1 効用格差と平均効用の推移（親子間の「遺伝的能力」相関が高いケース）

	平均効用				効用格差（効用のジニ係数）			
	現状維持	再分配	教育支援	子ども手当	現状維持	再分配	教育支援	子ども手当
1 期	100.0%	98.9%	99.9%	97.9%	12.9%	13.1%	13.0%	12.9%
2 期	100.1%	99.1%	100.4%	98.0%	13.4%	13.6%	13.2%	13.4%
3 期	101.2%	100.5%	101.6%	98.8%	13.1%	13.2%	12.9%	13.2%
4 期	102.3%	101.8%	102.8%	99.8%	12.8%	12.9%	12.5%	13.0%
5 期	103.4%	103.0%	104.3%	100.8%	12.4%	12.5%	12.0%	12.6%
6 期	104.5%	104.1%	105.3%	101.6%	12.1%	12.2%	11.7%	12.3%
7 期	105.6%	105.3%	106.5%	102.6%	11.8%	11.8%	11.3%	12.1%
8 期	106.5%	106.4%	107.5%	103.4%	11.5%	11.5%	11.0%	11.8%
9 期	107.7%	107.6%	108.8%	104.2%	11.2%	11.1%	10.7%	11.6%
10 期	108.7%	108.6%	109.8%	105.1%	10.8%	10.8%	10.3%	11.4%

（注 1）Oguro, et al. (2012) の分析結果に基づき筆者作成。

（注 2）なお平均効用は現状維持シナリオの第 1 期が 100% になるよう基準化した。

これは、次のような政策的含意をもつ。人口減少が進むわが国において、引き続き、労働力の減少が見込まれている中、質の高い教育やその結果形成される人的資本の役割が重要となっていくのは必然だが、遺伝メカニズムを考慮した分析結果によれば、所得再分配の強化や子ども手当の拡充、教育支援の強化などのうち、どの政策を推進していくかは、中長期的にみて、格差是正と経済成長の同時達成に密接な影響を及ぼす可能性がある。特に、筆者らの分析結果が妥当である場合、教育サービスの供給が効率的になされているのが前提だが、子ども手当の一部を教育支援の強化に向ける政策の検討が最も重要である可能性を示唆する。

3 高等教育の社会的収益率と教育無償化の財源的な限界

では、高等教育の効果（例：収益率）はどうか。教育の効果に関する実証分析は容易ではないが、便益費用分析の観点から、教育予算の効果を測る指標としては、教育の収益率が重要な指標の一つとなる。

教育の収益率とは「教育を人的資本への投資

とみた場合の収益率」を意味し、「私的収益率」と「社会的収益率」という 2 つの概念が存在する。このうち、私的収益率とは「大学進学で得られる追加的な生涯賃金といった私的便益と、進学費用・進学で失われた稼得賃金（機会費用）を含む私的費用から計算される内部収益率」をいい、社会的収益率とは「教育による税収増や失業率の低下等の社会的便益を含む便益合計と、財政的な補助金・奨学金等の社会的費用を含む費用合計から計算される内部収益率」をいう。

例えば、独立行政法人労働政策研究・研修機構「ユースフル労働統計 2015－労働統計加工指標集」によると、日本における高校卒の労働者（男性）が平均的に手にする生涯賃金は約 2.4 億円であるが、大学・大学院卒の生涯賃金は約 3.12 億円であり、大卒と高卒の労働者とは約 7,000 万円も生涯賃金が異なる。

もっとも、OECD の教育に関する 2016 年版資料では、日本における高等教育の私的収益率（年率）は男 8%・女 3%で OECD 平均（男 14%・女 12%）を下回る。これは他の OECD 諸国と比較して、日本の大卒と高卒の賃金格差が大きい状況等を反映するものだが、高等教育に

図表2 OECD 諸国における高等教育の収益率

	社会的収益率（男）	社会的収益率（女）	私的収益率（男）	私的収益率（女）
Hungary	22%	13%	24%	14%
Japan	21%	28%	8%	3%
Czech Republic	16%	12%	22%	15%
Chile	16%	13%	15%	12%
Slovenia	13%	10%	15%	13%
United States	12%	8%	15%	12%
Israel	12%	7%	14%	13%
Poland	12%	10%	30%	24%
Australia	10%	10%	9%	9%
OECD average	10%	8%	14%	12%
Portugal	9%	8%	19%	19%
Slovak Republic	9%	6%	23%	16%
Italy	9%	6%	9%	8%
Luxembourg	8%	6%	16%	17%
Netherlands	8%	7%	8%	7%
Austria	7%	5%	11%	8%
Finland	7%	4%	10%	7%
Canada	6%	6%	9%	12%
Spain	6%	5%	10%	11%
Denmark	6%	3%	9%	7%
Norway	5%	3%	9%	9%
New Zealand	5%	4%	7%	7%
Estonia	5%	4%	16%	14%

（出所）OECD 資料（Education at a Glance 2016）

対する公的負担は低水準のこともあり、社会的収益率（年率）は男 21%・女 28%で OECD 平均（男 10%・女 8%）を大幅に上回る状況となっている。

では、財源はどうか。現政権は 2019 年 10 月に消費税率を 8%から 10%に引き上げる予定だが、少子高齢化や人口減少が急速に進む中、社会保障費の増加や恒常化する財政赤字で日本財政は厳しい。税や保険料等で賄う社会保障給付費（医療・介護・年金等）は現在概ね 120 兆円だが、内閣府等の推計（2040 年を見据えた社会保障の将来見通し）によると、2040 年度には 1.5 倍の約 190 兆円に増加する。2018 年度に対 GDP 比で 21.5%であった社会保障給付費（年金・医療・介護等）は、医療費・介護費を中心に 2040 年度

には約 24%に増加する。

現在の GDP（約 550 兆円）の感覚でいうと、この 2.5%ポイントの増加は約 14 兆円（消費税換算で 6%弱）に相当する。いま増税しない限り、税収・社会保険料収入（対 GDP）は概ね一定としよう。このとき、消費税が 10%になっても、社会保障改革が進捗せず、仮に消費増税のみで財政再建を行うとすると、現在の財政赤字（約 20 兆円＝消費税 8%分）の圧縮分も含め、中長期的（2040 年度）には消費税を 24%にまで引き上げる必要があるというメッセージだ（軽減税率を導入すれば税率は 30%超にも）。また、財務省「我が国の財政に関する長期推計（改訂版）」（2018 年 4 月 6 日）では、2020 年度に約 9%の医療・介護費（対 GDP）は、2060 年度に約 14%に上

昇する。すなわち、40年間で医療費等は約5%ポイント上昇し、この増加は現在のGDPの感覚で約28兆円（消費税換算で約11%）にも相当する。

このような状況の中、政府は2018年7月、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太方針2018」）を閣議決定した。この骨太方針の策定過程で、現政権が力を注いだ看板政策の一つが「人づくり革命」だが、その具体的な内容が高等教育の無償化等である。

そもそも、基本的に政策には「フリー・ランチ」は無く、何らかの財源が必要となる。改革の柱の一つとする高等教育の無償化を実施した場合、どの程度の財源が必要になるのだろうか。そのヒントは、教育再生実行本部の第8次提言（2017年5月18日）の資料から読み取れる。

この資料では、大学・専門学校を含む高等教育の授業料を無償化した場合、約3.7兆円の財源（消費税増税1.4%分）が必要で、3.7兆円に所得制限（900万円以下の世帯）を設けた場合でも2.7兆円の財源（同1%分）が必要であるとの試算結果を掲載している。また、収入が300万円未満の世帯の授業料を全額免除、300万円～500万円の授業料を半額免除する場合、0.7兆円程度の財源が必要としている。

以上の財源的限界も視野に、現在のところ、教育無償化等の「人づくり革命」では、消費税増税の用途変更を行い、2019年10月の消費税率引き上げに伴う増税収分のうち1.7兆円を充てる予定である。このうち高等教育の無償化では2020年4月から低所得者を対象に実施される予定だが、住民税非課税世帯（年収270万円未満）の学生を中心とする授業料や生活費を公費で支援する。

具体的には、「授業料の減免」と「給付型奨学金」の2つの政策手段で支援する。このうち、住民

税非課税世帯の授業料の減免措置については、①国立大は授業料（年約53万円）や入学金（年約28万円）を免除、②私大の授業料は国立大の授業料に全私大の平均授業料から国立大の授業料を差し引いた差額の5割を加算した額を支援、③私大の入学金は全私大の平均額を上限に支援する。また、住民税非課税世帯の給付型奨学金については、学生生活を送るのに必要な生活費（娯楽費等を除く）を支援するというものである。

なお、住民税非課税世帯に準ずる世帯でも、住民税非課税世帯に準じた支援を行うため、家族4人（両親・子供2名）でそのうち1人が大学生の世帯の場合、年収300万円未満の世帯では住民税非課税世帯の3分の2の額、年収300万円から年収380万円未満の世帯では3分の1の額を支援することになっている。

以上から明らかなように、2019年10月の消費増税に伴う税収増の一部（1.7兆円）で、教育無償化等の「人づくり革命」が対応可能な理由は、高等教育の支援対象を住民税非課税世帯やそれに準ずる世帯に限定し、年収380万円以上の世帯は切り捨てたためである。すなわち、高等教育の無償化は財源的な限界に直面している。

基本的に政策には「フリー・ランチ」は無いために仕方がないが、このような切り捨てをせずに必要な財源を確保することはできないか。まず、この関係で期待が集まるのは「教育国債」構想であろう。「教育国債」構想とは、大学を含む高等教育の財源拡充を目的とする国債を発行するというものである。いわば子ども世代全体が成人後に自らの税金で返済する教育ローンであり、その社会的収益率が市場利子率を上回る場合、理論的には「教育国債」が正当化できる可能性がある。

しかしながら、現在の財政状況では、教育予算を含む経常的経費を税収で賄えず、財政赤字

が恒常化している。すなわち赤字国債の発行は恒常化しており、その一部は既に「教育国債」化しているといっても過言ではなく、「教育」を錦の御旗に、これ以上の国債増発は許容できない。

4 日本版 ICL（所得連動型奨学金）拡充の可能性と課題

そこで、一部の有識者が注目しているのが、オーストラリアで新たに実施している「高等教育拠出金制度」(Higher Education Contribution Scheme、通称「HECS」)や HECS の後継である「Higher Education Loan Programme」の仕組み(HECS-HELP)等であり、政府も「人づくり革命」で類似の制度を検討し、今後の検討課題としている(HECS や HELP の詳細は伊藤 2005)。HECS-HELP とは、大学卒業後の「出世払い」制度といっても過言でなく、在学中の授業料は無料とし、卒業後に所得に応じて課税方式で授業料を返還する仕組みで、約 8 割強の学

生が HECS-HELP 等の給付を受けている(注:「約 8 割強」の数値は鈴木 2001。なお、HECS-HELP は選抜的な学生に適用される無利子の枠組みである一方、それ以外の学生でも受けられる有利子の FEE-HELP 等の枠組みも存在する)。

具体的には、卒業後の課税所得が約 500 万円(53,345 豪ドル)を超えた場合、課税所得に応じて 4%～8%の返還率で返還を行い、返還総額が貸与総額に達した時点で返還終了となる。なお、返済に関する実質利率はゼロで名目利率は物価上昇率のみであり、返済免除は本人が死亡したときである。また、HECS-HELP では、学生は高等教育に関する授業料を、各学期に前払いで 20%の減額を受けるか、課税所得が規定の最低額を超えてから税制(例:源泉徴収)を通じて貸与総額を返済するかを選択できる。

この HECS-HELP は「所得連動型奨学金」(Income Contingent Loan、通称「ICL」)の一種であり、あまり認識されていないが、日本でも、海外の仕組みを参考に、(独)学生支援機構

図表 3 各国の所得連動型ローン

	オーストラリア Australia	イギリス UK	アメリカ USA	日本 Japan
名称	HECS-HELP Higher Education Contribution Scheme- Higher Education Loan Programme	授業料ローンと生活費ローン Tuition Loan and Maintenance Loan	所得基礎返済ローン (Income Based (Sensitive/ Contingent) Repayment)	所得連動型返済方式 Income Contingent Repayment
返済額	所得の 0～8% (前払い 10% 割引) (0～8 percent of income, upfront discount 10%)	所得から 21,000 ポンドを引いた 額の 9% (income-21,000 pound)*9 percent	所得と家族人数に応じて 0 から 10% (viable by income and family number)	返済総額に応じた割賦額 Viable by the amount of loan
返済猶予最高額 Threshold income	51,309 ドル	21,000 ポンド	家族人数に応じて 1 から 5 万ドル (viable by family number)	300 万円 300 million yen
徴収方法 Collection	源泉徴収 Australian Tax Authority	源泉徴収 HM Revenue & Customs	小切手等 Bank Check etc.	銀行口座引き落とし等 Withdrawal from Bank Account
利率 Interest rates	物価上昇率(実質利率ゼロ) Real zero interest rate	物価上昇率+所得に応じて 0～3% RPI+0～3 % viable by income	0～8.5% (連邦政府ローン) (Federal Loan Programs)	無利子 Interest free
政府補助 Public subsidies	物価上昇率(実質利率ゼロ) Real zero interest	実質利率ゼロ Real zero interest	なし No interest subsidies in principle	完全な無利子 No interests for borrowers
返済免除 Exemption	本人死亡 Death of a borrower	30 年間または 65 歳 30 years or 65 age	20 年または公的サービス 10 年 20 years or 10 years of public service	本人死亡又は障害による Death of a borrower or disabled

(出所) 独立行政法人日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター (2015)

がICL型の奨学金を導入している。例えば、(独)学生支援機構が2017年4月から新たに導入した「所得連動返還型奨学金制度」は、最低返済月額2,000円が存在するが、所得に応じて9%の返還率で返還し、年収300万円以下の場合は返還を基本的に猶予するものであり、オーストラリアの仕組みと概ね同じで、異なるのは給付の申請条件・給付率や徴収方法等の違いである。(独)学生支援機構の「所得連動返還型奨学金制度」は、オーストラリア(HECS-HELP)の源泉徴収方式と異なり、銀行口座引き落とし等での徴収となっている。また、オーストラリアと比較して、奨学金申請時の世帯年収(保護者・父母合算)が300万円以下の学生だけに限るという申請条件も相当厳しい。

申請条件の関係では、東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター(2007)「高校生の進路追跡調査第1次報告書」等が参考となる。この報告書によると、年収が1,000万円超の世帯における4年制大学進学率は62.4%である一方、年収が600万円～800万円の世帯では49.4%に低下し、年収が400万円以下の世代では31.4%にまで低下してしまう。日本国憲法は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」(第26条第1項)と定めており、低所得世帯の子どもで4年制大学に進学したいと思っているにもかかわらず、家庭環境で進学できない実態があるとするならば問題であり、どのような国民も、高等教育を受けることができる機会均等を図ることは極めて重要である。

この問題が発生する主な理由は、いわゆる「流動性制約」に家計が直面してしまうためである。既述の統計調査では7,000万円であるが、一般的に、大卒と高卒では生涯賃金(平均)で5,000万円以上も異なると言われており、4年制大学

に進学できれば、大学4年間の授業料の10倍以上の私的な限界便益を得ることができる。このため、大学4年間の授業料や生活費をローンで一時的に借りることができれば、十分な見返りを得ることができ、卒業後の収入でローンの返済もできるはずである。しかしながら、現実には、家計が資金を借り入れようとする場合、貯蓄をするときの利子率よりも高い利子率に直面せざるを得ないことや、一般的に借り入れは貯蓄よりも難しいため、まったく借り入れができないこともある。

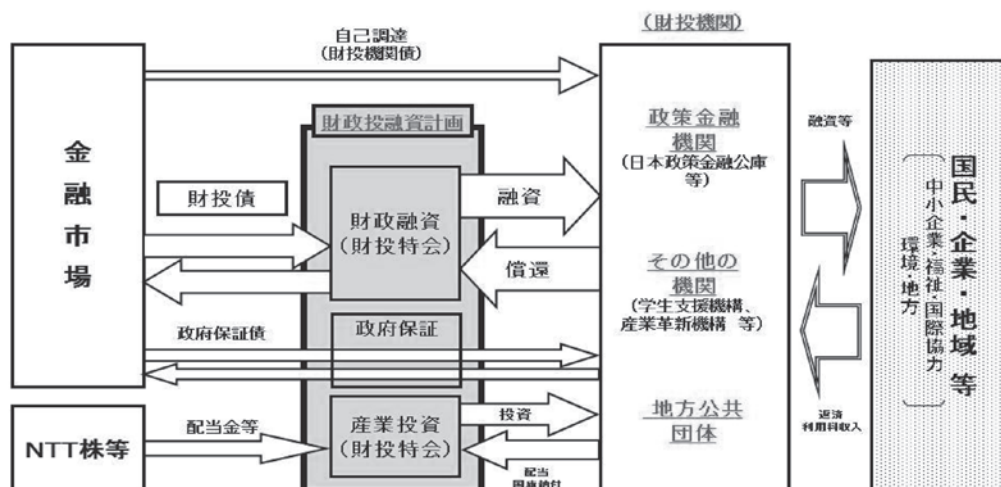
このような資金繰り制約が存在する状況を「流動性制約」というが、このような問題が発生する理由は資本市場に不完全性が存在するためである。物的資本への投資であれば、物的資本そのものに抵当権などを設定して担保を確保できるが、人的資本への投資ではできない。すなわち、人的資本に投資しようとしても、物的資本とは同じ条件で投資はできないため、人的資本に対する投資は過少になり、潜在的に能力がある学生もローンが受けられないという問題が発生する。

教育分野でこの問題解決に重要な政策手段となるのは「奨学金」であり、(独)学生支援機構の「所得連動返還型奨学金制度」の拡充で積極的に対応するのが望ましい。その際、「所得連動返還型奨学金制度」の拡充にあたっては、(独)学生支援機構は現在も、財投の仕組み等を利用して奨学金に必要な資金調達を行っているため、この財投の仕組みを拡充することが考えられる。

5 最後に～教育負担の「重心」を何処に置くか～

もっとも、既にオーストラリアのICL(=HECS-HELP)が政府の財政との関係で問題となっているように、「所得連動返還型奨学金」

図表 4 財投の仕組み



（出所）財務省ホームページ

（ICL）は、低所得者が多い場合には未返還に伴う損失が発生する可能性があり、その拡充には一定の留意が必要かもしれない。

というのは、オーストラリアの ICL（＝HECS-HELP）は、「政府の回収率は約 8 割」（2017 年 6 月 20 日付・日経「経済教室」）で、2013 年 6 月時点で約 7,000 億円（71 億豪ドル）の損失が累積しており、2013－2014 年の新規貸与者についても、約 1,000 億円（11 億豪ドル）の損失が追加で発生する旨の推計があるためである。また、イギリスの ICL では、2012 年度末では累計で約 3 兆円（160～180 億ポンド）の損失が存在し、2042 年度末には累計で約 16 兆円（700～800 億ポンド）の損失が発生する旨の試算もある。

このような問題を解決するために何が必要か。

第 1 は、ICL の返済猶予に関する最低額を適切に設定することである。当然であるが、ICL の最低額を引き上げれば、未返還に伴う損失が拡大する。問われるべきは、最低額が適切な値か否かという問題である。例えば、オーストラリアの ICL では、約 500 万円が最低額で、オーストラリアの平均年収は約 700 万円であるから、

最低額は平均年収の約 7 割である。また、日本の ICL の最低額は 300 万円で、平均年収は約 450 万円であるため、日本の最低額も約 7 割である。このため、日本の最低額（300 万円）はオーストラリア並みで、これ以上の引き上げは必要ないと思われる。むしろ、未返還に伴う損失を圧縮するためには、年収 300 万円以下の場合は返還を基本的に猶予する仕組みを改め、例えば、最低返済月額 2,000 円のほか、年収 Z 万円（ $Z \leq 300$ 万円）のときの返還率を「 $9 - 0.03 \times (300 - Z)$ 」%に変更することも考えられる。

第 2 は、ICL の損失の消却を中長期間で行うため、付加的な負担（例：9%の返還率に 1%程度の低率かつ付加的な負担を上乗せ）を導入することである。その上で、ICL の対象に中高所得者になる可能性が高い学生を可能な限り取り込む。すなわち、低所得者の未返還で発生する損失を、中高所得者に課す付加的な負担で消却するのである。もっとも、卒業前の段階では、どの学生が中高所得者になり、どの学生が低所得者になるかは予測不可能である。このため、政策的な選択肢の一つとしては、現状でも一括返済や繰上返済の仕組みがあり、全ての学生に

対して ICL に一度は加入してもらうという判断も必要かもしれない。

なお、付加的な負担を導入するとき、国立大学よりも私立大学の授業料は高く、医学部などの学部によって授業料が異なるため、大学や学部の選択で、付加的な負担について不公平性が発生してしまう。この問題を解決するため、2つの案が考えられる。

まず一つの案は、ICL で給付する奨学金の上限は国立大学の授業料に相当する分とする案である。例えば、国立大学の授業料が年間 60 万円で私立大学が年間 100 万円であれば、給付する奨学金の上限は 60 万円とし、残りの授業料 40 万円は前払いしてもらう。このような政策を実施する場合、在学期間中、私立大学については一定の授業料負担が残るが、国立大学における学生の授業料負担はゼロにできる。

もう一つは、付加的な負担を「率」でなく、「定額」とする案である。例えば、月 3,000 円という定額の負担とする。すなわち、年収 300 万円以下では最低月額 2,000 円の返済のみを行ってもらい、年収 300 万円超では、返還率 9% の返還のほか、月 3,000 円の付加的な負担をしてもらう。この場合、国私の大学間や学部間で授業料が異なっても、大学や学部の選択で発生する付加的な負担に関する不公正性は緩和できる。

第3は、マイナンバー制度を活用し、所得の捕捉や徴収をしっかりと行うことである。マイナンバーを活用した ICL は、2017 年 4 月から進学するものより対象となっており、課税対象所得については、(独) 学生支援機構が奨学生から提出されたマイナンバーを利用して課税対象所得の情報を取得する予定である。現在のところ、日本の ICL は銀行口座引き落としとなっているが、ICL を拡充する場合、徴収をしっかりと行い、奨学金の回収を強化するためには、オーストラ

図表 5 教育負担の「重心」を何処に置くか



リア (HECS-HELP) の源泉徴収方式も検討する必要がある。

いずれにせよ、人種差別の撤廃に尽力し、南アフリカ初の黒人大統領となったネルソン・マンデラ氏は、「教育は最強の武器である。教育によって世界を変えることができる」と述べており、日本版 HECS の推進や所得連動返還型奨学金の拡充は、高等教育における負担のあり方を抜本的に転換し、これまで親が中心に負担してきた仕組みを、高等教育の便益を受ける学生本人と社会が共同で負担する仕組みに改めることを意味する。資源が少ない日本では人材こそが最大の資源であり、人づくり改革が重要であることは言うまでもないが、ICL の損失処理のあり方や財政の限界も念頭に、冷静な政策議論を期待したい。

【参考文献】

OECD (2016) "Education at a Glance 2016"

Kazumasa Oguro, Takashi Oshio and Junichiro Takahata (2012) "Ability transmission, endogenous fertility, and educational subsidy", Applied Economics, Volume 45, Issue 17, pp.2469-2479

S・アームストロング, B・チャップマン (2017) 「奨学金制度改革、世界基準で日本の「所得連動型」、不十分」日本経済新聞「経済教室」(2017 年 6 月

20 日朝刊)

<http://www.nikkei.com/article/DGKKZO17830170Z10C17A6KE8000/>

伊藤りさ (2005)「オーストラリアにおける高等教育費用負担制度の最近の動向」国立国会図書館『レファレンス (658)』, pp. 113 - 121

鈴木寛 (2001)「欧米各国の奨学金制度と日本の現
状」

http://www.suzukan.net/03report/syougakukin_ronbun.html

東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究
センター (2007)「高校生の進路追跡調査第1次
報告書」

独立行政法人日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター（2015）「国際シンポジウム 報告書 高等教育の費用負担と学生支援—日本への示唆—」

http://www.jasso.go.jp/about/statistics/_icsFiles/afieldfile/2016/04/20/all_symposium.pdf

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2015）「ユースフル労働統計 2015－労働統計加工指標集」

おぐろ かずまさ

法政大学経済学部教授。1974年生まれ。
京都大学理学部卒業、一橋大学大学院経済学研究科博士
課程修了（経済学博士）。
1997年大蔵省（現財務省）入省後、大臣官房文書課法令
審査官補、関税局監視課総括補佐、財務省財務総合政策
研究所主任研究官、一橋大学経済研究所准教授などを経
て、2015年4月から現職。

財務省財務総合政策研究所上席客員研究員、経済産業研究所
所コンサルティングフェロー、厚生労働省「保健医療
2035 推進」参与。厚生労働省「社会保障審議会年金部会」
年金財政における経済前提に関する専門委員会」委員。
鹿島平和研究所理事、新時代戦略研究所理事、キャノ
ングローバル戦略研究所主任研究員。

専門は公共経済学。

【主な著書】

『財政危機の深層—増税・年金・赤字国債を問う』(単著)
NHK 出版新書

『財政と民主主義 ポピュリズムは債務危機への道か』（共著）日本経済新聞出版社

『財政破綻後 危機のシナリオ分析』（共著）日本経済新聞
出版社

『薬師の経済学』（編著）日本経済新聞出版社 等

【最近の論文】

【最近の論文】
 "Child Benefit and Fiscal Burden in the Endogenous Fertility Setting" (with Ishida and Takahata, Economic Modelling, Volume 44, pp.252-265, 2015 年)

"An Endeavor to Estimate Seigniorage Before the End of and Immediately After the Pacific War" (with Hattori, Journal of The Japanese and International Economies, Volume 41, pp.1-16, 2016 年) 等。